



**University of
Zurich**^{UZH}

**Zurich Open Repository and
Archive**

University of Zurich
University Library
Strickhofstrasse 39
CH-8057 Zurich
www.zora.uzh.ch

Year: 2011

Herkunftsbasierte Personenprofile

Moeckli, Daniel

Posted at the Zurich Open Repository and Archive, University of Zurich

ZORA URL: <https://doi.org/10.5167/uzh-51445>

Book Section

Originally published at:

Moeckli, Daniel (2011). Herkunfts-basierte Personenprofile. In: Bielefeldt, Heiner; et al. Nothing to hide – nothing to fear? Datenschutz - Transparenz - Solidarität. Wien, Austria: Böhlau, 165-173.

Herkunftsbasierte Personenprofile

Daniel Moeckli

Im Film „Das Schweigen der Lämmer“ (*The Silence of the Lambs*) jagt das FBI einen Serienmörder, der seinen weiblichen Opfern Hautstücke abzieht und deshalb „Buffalo Bill“ genannt wird. Da die Ermittlungen keine Fortschritte machen, zieht die FBI-Agentin Clarice Starling (Jodie Foster) den kannibalisch veranlagten Psychiater Hannibal Lecter (Anthony Hopkins) hinzu. Gestützt auf die Akten zu den bisherigen Ermittlungen kann Lecter konkrete Anhaltspunkte zur psychischen Verfassung und zum Verhaltensmuster von „Buffalo Bill“ geben, die von Starling systematisch weiterverfolgt werden. So entwerfen die beiden ein detailliertes Persönlichkeitsbild des Mörders: Er nährt sich aus der Haut der Opfer ein Kleid, da er sich danach sehnt, eine Frau zu sein. Starling kann ihn identifizieren, ausfindig machen und zur Strecke bringen.

„Das Schweigen der Lämmer“ schildert ein Paradebeispiel einer Ermittlung mittels Personenprofile (*criminal profiling*). *Criminal profiling*, in den 1970er Jahren in den USA entwickelt, ist die systematische Assoziierung von physischen Charakteristiken, psychologischen Eigenschaften oder Verhaltensmerkmalen mit bestimmten Straftaten und ihre Verwendung als Grundlage für die Aufklärung von Straftaten und ihre Verfolgung. Es werden zwei Arten von Personenprofilen unterschieden: deskriptive und prädiktive. Ursprünglich wurden ausschließlich *deskriptive* Personenprofile verwendet, d.h. Profile, die – wie in „Das Schweigen der Lämmer“ – der Identifizierung von Personen dienen, die verdächtigt werden, eine bestimmte Straftat begangen zu haben und dementsprechend auf bis dahin gesammeltem Beweismaterial zu dieser Straftat beruhen.

Personenprofile im Präventionsstaat

Heute aber wird im Namen der Bekämpfung von Bedrohungen wie Terrorismus und illegale Einwanderung *criminal profiling* vermehrt für präventivpolizeiliche Zwecke eingesetzt. Dementsprechend ist seit ein paar Jahren ein zunehmender Gebrauch von *prädiktiven* Personenprofilen zu beobachten – von Profilen also, die der Identifizierung von Personen dienen, die in *zukünftige* strafbare Handlungen verwickelt sein könnten. So hat die Europäische Union (EU) ihre Mitgliedstaaten z.B.dazu aufgerufen, Profile von Terroristen zu entwickeln. Dabei definiert sie ein Terroristenprofil als *“a set of physical, psychological or behavioural variables, which have been identified as typical of persons involved in terrorist activities and which may have some predictive value in that respect.”*

Solche prädiktiven Personenprofile zur Verbrechensprävention unterscheiden sich aber in grundlegender Weise von deskriptiven Profilen wie demjenigen von „Buffalo Bill“. Bei einem Serienmörder kann die Polizei Tatsacheninformationen zusammentragen, um ein detailliertes Profil zu erstellen, das sich auf psychologische Eigenschaften und konkrete Verhaltensmerkmale stützt. Bei der Terrorismusbekämpfung werden demgegenüber „Schläfer“ gesucht: Personen, die kein spezifisches psychologisches Profil oder Verhaltensmuster erfüllen, sondern sich gerade dadurch auszeichnen, dass sie sich *nicht* auffällig verhalten. „*Psychological or behavioural variables*“ fallen

also weg; einzig „*physical variables*“ verbleiben als Anhaltspunkte. Von Interesse sind statt der Handlungen von Personen deren Eigenschaften, deren Herkunft und Umfeld. Präventivpolizeiliches *profiling* wie es heute zunehmend gebraucht wird, zielt auf Personen ab, die ein bestimmtes Muster von einfach feststellbaren persönlichen Charakteristiken wie Rasse, ethnische Zugehörigkeit, Religionszugehörigkeit, Geburtsland, Nationalität, Geschlecht und Alter erfüllen. Wenn dabei auf eines der fünf erstgenannten Kriterien gesetzt wird, kann das als „herkunfts-basierte Personenprofilermittlung“ (*ethnic profiling*) beschrieben werden.

Die von den deutschen Sicherheitsbehörden nach den Anschlägen vom 11. September 2001 durchgeführte Rasterfahndung ist ein typisches Beispiel einer herkunfts-basierten Personenprofilermittlung. Die Rasterfahndung ist eine Methode, bei der die Polizei unter Nutzung der elektronischen Datenverarbeitung personenbezogene Datensätze nach bestimmten Merkmalen durchsucht. Nach dem 11. September 2001 wurde die Methode zum ersten Mal überhaupt rein präventiv, zur Ermittlung von möglichen „Schläfern“, eingesetzt. Die Landeskriminalämter erhoben rund 8,3 Millionen Datensätze bei Universitäten, Einwohnermeldeämtern, dem Ausländerzentralregister und anderen Behörden und rasterten sie nach den folgenden Kriterien: männlich, Alter 18 bis 40 Jahre, Student oder ehemaliger Student, islamische Religionszugehörigkeit, Geburtsland oder Nationalität bestimmter Länder mit überwiegend islamischer Bevölkerung. Rund 32.000 Personen erfüllten dieses Profil; ihre Daten wurden dem Bundeskriminalamt zur genaueren Überprüfung übermittelt.

Ermittlungsmethoden, denen Kriterien wie ethnische Herkunft, Nationalität, Geburtsland, Rasse oder Religion zugrunde liegen, haben in den letzten Jahren weltweit sprunghaft zugenommen. So zielen z.B. auch gewisse von den amerikanischen Einwanderungsbehörden ergriffene Maßnahmen explizit auf Bürgerinnen und Bürger nahöstlicher Staaten ab. Nach dem fehlgeschlagenen Attentat vom 25. Dezember 2009 auf eine US-Passagiermaschine auf dem Weg nach Detroit wurde erneut von verschiedener Seite die Forderung nach verstärktem *ethnic profiling* von Fluggästen erhoben. Diese Entwicklung wird begünstigt durch die zahlreichen in den letzten Jahren eingeführten Gesetze und Praktiken, welche die Speicherung und den Austausch von großen Mengen persönlicher Daten ermöglichen. Gerade auch in Europa eröffnet die Schaffung von Datenbanken wie das Schengener Informationssystem (SIS), das Visa-Informationssystem (VIS) oder Eurodac (die EU-Datenbank von Fingerabdrücken von Asylbewerbern und illegal eingereisten Personen) und die Institutionalisierung des Datenaustausches, zum Beispiel mit den USA im Rahmen des Abkommens über die Übermittlung von Fluggastdatensätzen (Passenger Name Records – PNR) oder innerhalb der EU im Rahmen des vorgeschlagenen Rahmenbeschlusses über die Verwendung von PNR-Daten zu Strafverfolgungszwecken, neue Möglichkeiten zur systematischen Auswertung von umfangreichen Datensätzen (*data mining*).

Der rechtliche Rahmen: das Diskriminierungsverbot

Criminal profiling stellt eine anerkannte und rechtmäßige Ermittlungsmethode dar, die, wie die vielleicht etwas idealisierte Darstellung in „Das Schweigen der Lämmer“ zeigt, sehr wirksam sein kann. Auch die Verwendung von prädiktiven Personenprofilen ist nicht an sich unrechtmäßig, solange sich diese auf konkrete Tatsacheninformationen oder objektive Indikatoren kriminellen Verhaltens stützen, deren Relevanz statistisch nachgewiesen ist. Ermittlungen mittels

herkunftsbasierter Personenprofile wie die deutsche Rasterfahndung hingegen werfen aufgrund ihrer Verwendung von allgemeinen Kriterien wie Rasse, ethnische Zugehörigkeit, Religionszugehörigkeit, Geburtsland und Nationalität schwerwiegende rechtliche Bedenken auf.

In Bezug auf die Rasterfahndung hielt das Bundesverfassungsgericht fest, dass diese einen schweren Eingriff in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung gemäß Art. 2 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 1 Abs. 1 Grundgesetz (GG) darstellt und deshalb nur zulässig sein kann, wenn eine konkrete Gefahr für hochrangige Rechtsgüter besteht, was im vorliegenden Fall nicht zutraf. Die ebenfalls vorgebrachte Rüge, die Rasterfahndung verletze das Diskriminierungsverbot von Art. 3 GG, brauchte es deshalb nicht zu behandeln.

Wie bei anderen Eingriffen in informationelle Freiheitsrechte ist aber die Frage nach der Vereinbarkeit mit dem Diskriminierungsverbot gerade das zentrale Problem, das von Ermittlungen mittels herkunftsbasierter Personenprofile aufgeworfen wird. Denn die Verwendung solcher Profile führt automatisch zur Ungleichbehandlung von verschiedenen Personengruppen.

Gemäß dem Bundesverfassungsgericht verletzt die unterschiedliche Behandlung von Personengruppen den Gleichheitssatz von Art. 3 Abs. 1 GG dann, wenn zwischen beiden Gruppen keine Unterschiede von solcher Art und solchem Gewicht bestehen, dass sie die ungleiche Behandlung rechtfertigen könnten. Eine Ungleichbehandlung ist besonders problematisch, wenn sich die Unterscheidungsmerkmale den in Art. 3 Abs. 3 GG genannten (Geschlecht, Abstammung, Rasse, Sprache, Heimat und Herkunft, Glaube, religiöse oder politische Anschauungen) annähern.

Das Diskriminierungsverbot ist auch in Art. 14 der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) statuiert, der festhält, dass der Genuss der Konventionsrechte „ohne Diskriminierung insbesondere wegen des Geschlechts, der Rasse, der Hautfarbe, der Sprache, der Religion, der politischen oder sonstigen Anschauung, der nationalen oder sozialen Herkunft, der Zugehörigkeit zu einer nationalen Minderheit, des Vermögens, der Geburt oder eines sonstigen Status zu gewährleisten“ ist. Wie nach dem Bundesverfassungsgericht so ist auch gemäß der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte eine Ungleichbehandlung mit dem Diskriminierungsverbot insoweit vereinbar, als eine sachliche und vernünftige Rechtfertigung vorliegt. Allerdings hat der Europäische Gerichtshof festgehalten, dass eine unterschiedliche Behandlung, die sich „ausschließlich oder in einem entscheidenden Ausmaß“ auf die ethnische Herkunft der fraglichen Person stützt, nie zu rechtfertigen ist.

Schließlich verbietet das Internationale Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung (ICERD) jede auf der Rasse, der Hautfarbe, der Abstammung oder dem nationalen oder ethnischen Ursprung beruhende Unterscheidung, die zum Ziel oder zur Folge hat, dass dadurch ein gleichberechtigtes Anerkennen, Genießen oder Ausüben von Menschenrechten vereitelt oder beeinträchtigt wird. Art. 5 des Übereinkommens statuiert ausdrücklich, dass sich dieses Verbot auch auf die Behandlung durch alle Organe der Rechtspflege bezieht.

Das verfassungsmäßige und völkerrechtliche Gebot der Gleichbehandlung schließt die Pflicht des Staates ein, sicherzustellen, dass sich seine Organe (einschließlich der Sicherheitsbehörden) nicht diskriminierend verhalten. So hat der UNO-Ausschuss zur Beseitigung der Rassendiskriminierung den eben genannten Art. 5 ICERD dahingehend ausgelegt, dass die Vertragsstaaten verpflichtet sind, die nötigen Schritte dagegen zu unternehmen, dass Personen ausschließlich wegen ihrer äußeren

Erscheinung, ihrer Hautfarbe oder ihrer Zugehörigkeit zu einer ethnischen Gruppe befragt, durchsucht oder festgenommen werden.

Die Europäische Kommission gegen Rassismus und Intoleranz (ECRI) stellt gar noch konkretere Anforderungen an die Mitgliedstaaten des Europarates. In ihrer Allgemeinen Politischen Empfehlung Nr. 11 zur Bekämpfung von Rassismus und Rassendiskriminierung in der Polizeiarbeit, verabschiedet am 29. Juni 2007, empfiehlt sie den Regierungen der Mitgliedstaaten, „rassische Profilbildung“ – definiert als „die ohne objektive und vernünftige Begründung erfolgende polizeiliche Berücksichtigung von Merkmalen wie Rasse, Hautfarbe, Sprache, Religion, Staatsangehörigkeit oder nationale oder ethnische Herkunft im Rahmen von Kontrollen, Überwachungen oder Ermittlungen“ – eindeutig zu untersagen.

Rechtfertigung für Ungleichbehandlung?

Herkunftsbierte Personenprofilermittlungen wären mit dem Diskriminierungsverbot somit nur vereinbar, wenn es eine sachliche und vernünftige Rechtfertigung für sie gäbe und sie nicht ausschließlich oder in einem entscheidenden Ausmaß auf das Merkmal der ethnischen Herkunft abstützten. Eine sachliche und vernünftige Rechtfertigung dafür ist aber nicht ersichtlich.

Denn zunächst gibt es keinerlei Belege dafür, dass herkunftsbierte Personenprofilermittlungen ein geeignetes Mittel zur Verhinderung von Straftaten sind. Persönliche Charakteristiken können zwar wichtige Elemente deskriptiver Profile sein. Für ihre Verwendung als Teil von prädiktiven Profilen sind aber stereotypisierende Kriterien wie ethnische Zugehörigkeit, Religion oder Geburtsland viel zu allgemein und ungenau. Die Rasterfahndung in Deutschland hat denn auch in keinem einzigen Fall dazu geführt, dass ein „Schläfer“ aufgedeckt oder gar eine Anklage erhoben worden wäre. Vielmehr verringert *ethnic profiling* die Effektivität der Polizeiarbeit, weil polizeiliche Ressourcen fehlgeleitet werden. So zog die Rasterfahndung einen immensen Personal- und Zeitaufwand nach sich, der zulasten anderer zielgerichteter Fahndungsmethoden kompensiert werden musste.

Sodann ist zu berücksichtigen, dass Polizeimaßnahmen, die auf Ungleichbehandlung gründen, zur Stigmatisierung von ganzen Personengruppen führen können. Das Bundesverfassungsgericht hat in seiner Entscheidung zur Rasterfahndung festgehalten, dass „die Tatsache einer nach bestimmten Kriterien durchgeführten polizeilichen Rasterfahndung als solche - wenn sie bekannt wird - eine stigmatisierende Wirkung für diejenigen haben kann, die diese Kriterien erfüllen.“ Diese Stigmatisierung gewisser Personengruppen wiederum kann negative Auswirkungen auf deren Zusammenarbeit mit den Sicherheits- und Strafverfolgungsbehörden haben. Die ECRI hat diesbezüglich festgehalten: „Untersuchungen haben die äußerst verhängnisvollen Auswirkungen der Erstellung rassistischer Profile aufgezeigt. Profilbildung dieser Art erzeugt in bestimmten Personengruppen ein Gefühl der Erniedrigung und der Ungerechtigkeit, führt zu ihrer Stigmatisierung und Entfremdung und verschlechtert das Verhältnis zwischen diesen Gruppen und der Polizei, weil sie das nötige Vertrauen in die Polizei verlieren.“

Im Gegensatz zur akribischen Arbeit des FBI in „Das Schweigen der Lämmer“ ist die Verwendung herkunftsbasierter Personenprofile eine bequeme Fahndungsmethode, die intuitiv Sinn zu machen scheint. Verschiedene Untersuchungen haben aber gezeigt, dass das Abstützen auf „neutrale“, nicht-

diskriminierende Suchkriterien regelmäßig Erfolg versprechender ist und die Effektivität der Polizeiarbeit erhöht.

Was ist zu tun?

Ermittlungen anhand herkunftsbasierter Personenprofile sind bis heute weder von der EU noch von einzelnen europäischen Staaten ausdrücklich verboten worden. Es braucht deshalb neue gesetzliche Bestimmungen, die klar statuieren, auf welche Suchkriterien die Sicherheitsbehörden, gerade auch bei der systematischen Auswertung von Datensätzen, abstellen dürfen und auf welche nicht. Die ECRI hat denn auch die Mitgliedstaaten des Europarates aufgefordert, dafür zu sorgen, dass die mit Kontrolle, Überwachung und Ermittlungen zusammenhängenden Befugnisse der Polizei nur auf Grund von Verdachtsmomenten wahrgenommen werden, die auf objektiven Kriterien beruhen.

Um sicherzustellen, dass das Diskriminierungsverbot respektiert wird, muss die Arbeit der Sicherheitsbehörden einer gründlichen und effektiven Kontrolle sowohl durch interne als auch durch unabhängige, externe Instanzen unterworfen werden. Schließlich muss eine Aus- und Fortbildung von Sicherheitsbeamten gewährleistet werden, die dem Gebrauch von Stereotypen entgegen wirkt. Insbesondere sollte die Polizeiausbildung klar machen, dass Ermittlungen mittels herkunftsbasierter Personenprofile nicht nur rechtswidrig, sondern auch ineffizient und häufig sogar kontraproduktiv sind.

Ethnic profiling ist eine Methode, der sich nicht nur die Sicherheitsbehörden bedienen. Auch für den gezielten Einsatz von Werbemaßnahmen wird zunehmend auf herkunftsbierte Personenprofile abgestellt. Es ist offensichtlich, dass die Methode wichtige datenschutzrechtliche Fragen aufwirft. Aber es geht bei *ethnic profiling* nicht nur und auch nicht primär um den Schutz personenbezogener Daten vor dem Zugriff des Staates oder Dritter. Das Hauptproblem mit herkunftsbasierter Personenprofilen ist vielmehr die Gefahr der Diskriminierung. Statt als Individuen wahrgenommen und behandelt zu werden, werden Menschen aufgrund von Kriterien, die sie nicht beeinflussen können, klassifiziert, kategorisiert, verdächtigt, überwacht und stigmatisiert.

Literaturhinweise

De Schutter/Ringelheim (2008), *Ethnic Profiling: A Rising Challenge for European Human Rights Law*, 71 *Modern Law Review*, 358

Europäische Kommission gegen Rassismus und Intoleranz (ECRI) (2007), *Allgemeine Politische Empfehlung Nr. 11 zur Bekämpfung von Rassismus und Rassendiskriminierung in der Polizeiarbeit*

Open Society Justice Initiative (2009), *Ethnic Profiling in the European Union: Pervasive, Ineffective, and Discriminatory*, New York

BVerfGE 115, 320, abrufbar unter www.bverfg.de, Az. 1 BvR 518/02